

TOPÍA Y UTOPIA

EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

OMAR GUERRERO OROZCO
Miembro Titular

Cuando se tiene en mano un texto sobre el tema de la utopía, es común en sus páginas encontrar un interés tan mayúsculo como notorio sobre la organización administrativa del Estado, el cual suele tomar la forma de república o de monarquía; y en ocasiones una combinación de ambas. Asimismo, sus autores llegan a prestar tanta atención a la administración pública, que las secciones más detalladas se ocupan de ese tema. Del mismo modo, a través de la lectura de las obras utópicas cualquier lector puede captar sin gran esfuerzo semejanzas y coincidencias con proyectos más actuales sobre esa administración, apreciación que es incluso más visible en las reformas que no alcanzaron el éxito por juzgarse como “utópicas” en el sentido de ser irrealizables; cuando, más bien, pudieron significar proyecciones realistas envueltas en el velo de la idealidad. En las introducciones y en los estudios sobre las utopías normalmente se sitúa el texto en el entorno histórico donde se fraguó, contribuyendo de tal modo a elevar el grado de comprensión de la obra en su contexto.

Sin embargo, a pesar del énfasis dado por los utopistas a la administración pública, hasta donde sabemos en la contextualización de la obra no han incluido el estado de las administraciones públicas que pudieron ser objeto de su crítica, de su inspiración o de su rechazo. Este artículo tiene como propósito hacer una circunspección de algunos textos utópicos relevantes, aunque de un modo abreviado. De aquí su título “Topía y Utopía en la Administración Pública” como referentes de “lugar” y “sin-lugar”, para en tal dualidad situar a la administración pública en ese doble plano, comparando el tiempo actual de la obra y el texto utópico entonces realizado.

Un dato de singular importancia es que la literatura utópica surge en la época del Renacimiento, como uno de sus frutos, y que constituye una de las “grandiosas ideas” que brotaron entonces junto con la razón de Estado y los consejos de príncipes secularizados en la obra

cumbre de Machiavelli.¹ En esa época surgió la primera utopía, aquella en la cual se acuñó el término, y cuya preparación ocurrió en Inglaterra: la *Utopía* de Thomas More

EL RENACIMIENTO: LA UTOPIA Y LA NUEVA ATLÁNTIDA

Como lo adelantamos, *Utopía* es el primer texto utópico que apareció en la faz de la tierra. También le distingue cimeramente ser un producto genuino del *humanismo*. Erasmo tuvo en sus manos la obra, la cual enmendó en algunos pasajes, toda vez que incorporó ideas de la misma en su escrito sobre la educación de príncipes.² Con *Utopía* se inicia un espécimen de literatura política, que más que un género, tiende a representar situaciones circunscriptas a su tiempo y espacio, pero que tiene paralelos por doquier.

Topía Administrativa

“Utopía” significa sin lugar, pero la obra fue preparada por More en un país real: Inglaterra. Esta isla fue el *locus* de un suceso único en la historia política y administrativa del orbe, consistente en la adaptación del feudalismo impuesto desde fuera merced a la invasión normanda de 1066. La intrusión neo-nórdica trajo consigo una sustanciosa experiencia administrativa cuya fuente ancestral radica en las prácticas y las ideas del Oriente próximo, matizadas y desarrolladas en Sicilia por los señores normandos del lugar. Este hecho produjo el desarrollo de una administración pública racional que emblemáticamente perfeccionó las instituciones y los procedimientos financieros de Inglaterra.³

Debemos dar énfasis, asimismo, que Inglaterra tuvo un desarrollo directo hacia la formación del Estado partiendo de un sistema tribal, tendencia que fue reforzada por los normandos y su concepto de estatalidad. La isla, situada en el margen europeo, fue feudalizada con instituciones exógenas que no obstruyeron su “absolutización”.

Los normandos suprimieron la constitución feudal militar anglosajona, aplicando el recurso de expropiación en gran escala y elevando al monarca a la condición de propietario universal del suelo. Dos siglos después de su arribo una constitución estamental había desplazado a la sociedad feudal, la monarquía era vigorosa y se había desarrollado la economía monetaria.⁴

Dentro de su espacio geográfico emergieron regímenes comarcales autónomos que se fueron agregando gradualmente hasta formar un régimen más amplio, caracterizado por la compatibilidad de sus medios de dominación y su territorio. Incluso, la temprana romanización insular dejó huellas que no tardaron en resurgir nutriendo los rudimentos del Estado de policía implantado por Guillermo *El Conquistador*, desarrollado por sus sucesores con el objeto de centralizar un sistema financiero solvente y eficaz. Tal fue el escenario histórico de la creación del celeberrimo *Exchequer* o cámara de cuentas.⁵

Sin embargo, insólitamente, esta tendencia sufrió una variación radical que transformó al país y lo hizo transitar por una vía diametralmente diversa. El suceso ocurrió en la época del reinado de Ricardo I (1189-1199), precisamente cuando emprendió la tercera cruzada y en su ausencia nombró a Hubert Walter como Justiciar (oficial mayor) de la corona.⁶ Walter consolidó la paz del reino, y emprendió un decidido apoyo a las clases medias de las ciudades y condados para que asumieran el gobierno local dotándolo con autonomía mediante el gobierno de funcionarios elegidos. Este hecho significó un freno a la centralización, al tiempo que ocurrió un proceso de

¹ Meinecke, Friedrich, *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1997 (1936), p. 119.

² Erasmus, Desiderio, *The Education of a Christian Prince*, New York, W. W. Norton & Company, 1964 (1516), pp. 128-129.

³ Haskins, C. H., “England and Sicily in the Twelfth Century”, *The English History Review*, vol. 26, núm. 103, 1911, pp. 433-447.

⁴ Hintze, Otto, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, pp. 55 y 58.

⁵ Poole, Reginald, *The Exchequer in the Twelfth Century*, Oxford, The Clarendon Press, 1912

⁶ Trevelyan, G. M., *History of England*, Colchester and London, Logman, 1973 (1926), p. 143.

desburocratización y desvanecimiento del profesionalismo de los servidores públicos.

A partir de entonces, la gestión administrativa fue sustentada por una sociedad configurada con base en una activa comunidad política y un patriciado dominante en los condados del campo, así como una ciudadanía organizada en las corporaciones de los poblados y los cuerpos de comerciantes. De aquí surgieron las características peculiares de su parlamento formado con base en ese *gentry* campirano, y un servicio público integrado por “aficionados inteligentes”. Paralelamente, en lugar de departamentos centralizados, prosperaron comité y organismos colegiados propiciando que a través de todo el país se desarrollara una “administración de juntas”, cuyo carácter fue el ejercicio de la deliberación, más que la rapidez activa. Asimismo, en la patria de More gradualmente dejó de existir un control central sobre las administraciones locales y ocurrió un aumento sustancial de su carácter autárquico.⁷ Obviamente nunca prosperó un Ministerio del Interior como el que surgió en el continente, sino hasta bien entrado el año de 1782, cuando se creó la *Home Office*. De hecho, una organización administrativa configurada con base en juntas significa una provisión asistemática de servicios públicos, porque se prestan en forma caótica y desarticulada. Al mismo tiempo, en el país fue evidente el vacío de un cuerpo de funcionarios profesionales cuya organización centralizada funcionara sincrónicamente y de manera uniforme, habida cuenta de la inexistencia de un mínimo de centralización.

Un mapa administrativo como el narrado contrasta radicalmente del plan administrativo de Utopía, sistemático y ordenado, que hace suponer que More lo configuró como una crítica al estado de cosas y un modelo no tanto asequible, sino ejemplar.

Utopía

Esa era Inglaterra cuando *Utopía* fue publicada en 1516, pero no en ella misma, sino en Holanda, y tampoco en el idioma de su autor, sino en latín. Era una época de administración pública menguante desempeñada por “aficionados” y, valga el término, configurada

de un modo caótico. More proyecta el gobierno de utopía no sólo diverso sino opuesto al de su tiempo, pues su base no es el autogobierno de “amateurs”, sino un régimen fundado en el principio de méritos donde los funcionarios son seleccionados y a su cabeza despacha el “Sifogrante” (o “Filarca”) como cabeza de la jerarquía. Asimismo, propone un orden colegiado en el cual el número total de Sifograntes, que es de 200, se reúnen como Senado para nombrar mediante voto secreto a un “Príncipe” designado de entre cuatro aspirantes propuestos por el pueblo. De modo que cada cuartel de la ciudad designa un candidato y lo recomienda al Senado.⁸ Sociedad basada en el trabajo, la función principal y casi única de los Sifograntes es evitar que persona alguna se entregue al ocio y que todos se dediquen concienzudamente a su oficio; pero sin que lleguen a fatigarse como las bestias de carga, pues More está en contra de la explotación del trabajador.

El Príncipe no procede de familias nobiliarias, pues más bien es concebido como un magistrado vitalicio de carrera que puede ser despedido si se hace sospechoso de conspirar a favor de la tiranía. More culmina el sistema colegiado con el cargo de “Traniboro” (o “Protofilarca”), que es la cabeza de diez Sifograntes y de sus familias. Los Traniboros son elegidos anualmente, y no son removidos de faltar motivo. Seguramente el nombramiento anual, junto con el régimen vitalicio, conjuga un prospecto administrativo que previene la formación de estamentos, al mismo tiempo que profesionaliza a los funcionarios. More recurre asimismo al antiguo sistema conciliar que favorece la deliberación sesuda y diligente, si bien hace reunir a los órganos cada tres días, o más frecuentemente si lo exigen los asuntos públicos. De modo que los Traniboros se juntan en consejo con el Príncipe, deliberan acerca de los negocios públicos y dirimen prudentemente las divergencias entre particulares, cuando se producen, pues More asegura que en Utopía esto es cosa rara. Se trata, pues, de órganos administrativo-judiciales. Dos Sifograntes asisten siempre a las sesiones del Senado, aunque ellos cambian cada día, y velan por que no se acuerde nada concerniente a la cosa pública que no haya sido previamente discutido en el Senado con tres días de antelación. Junto con el impedimento a la formación de una oligarquía, este

⁷ Barker, Ernest, *The Development of Public Services in Western Europe: 1660-1930*, London, Oxford University Press, 1945, pp. 30-33.

⁸ More, Thomas, *Utopia*, London, Dent and Sons LTD, 1935 (1516), pp. 54-55.

sistema asegura que no surjan “alvazos” ni “madruguetes”. Del mismo modo, deliberar sobre los negocios de Estado fuera del Senado o de los comicios públicos se castigaba con la pena capital, porque esos asuntos públicos son. Esas reglas miran el evitar que los príncipes opriman al pueblo y modifiquen el régimen establecido.

Utopía es un proyecto temprano de una administración pública democrática, profesional, racional y responsable, como aquella que los assembleístas franceses construyeron entre julio y agosto de 1789. Como esos parlamentarios, More desechó a la nobleza, desestimó los títulos nobiliarios y puso al mérito en la cima de la administración pública. Es inevitable hallar paralelos con la administración pública de Venecia, ciudad visitada por More en su viaje a Italia, y en la cual existían efectivamente instituciones y procedimientos similares a los narrados por More, donde no debemos olvidar que se ejecutó al dogo Marino Faliero (1354-1355), y en lugar de la pintura de su faz en el palacio ducal dejándose una leyenda en latín alusiva al hecho: *hic est locus Mariani Faletri decapitati pro criminibus* (Este es el lugar de Mariano Faletri decapitado por criminalidad).⁹ En esa ciudad-Estado se estableció un laberinto de controles para prevenir la tiranía y la concentración del poder, y como More lo sugiere en Utopía, en Venecia también existió la prohibición de acordar asuntos públicos considerados de alto rango.¹⁰

La Nueva Atlántida

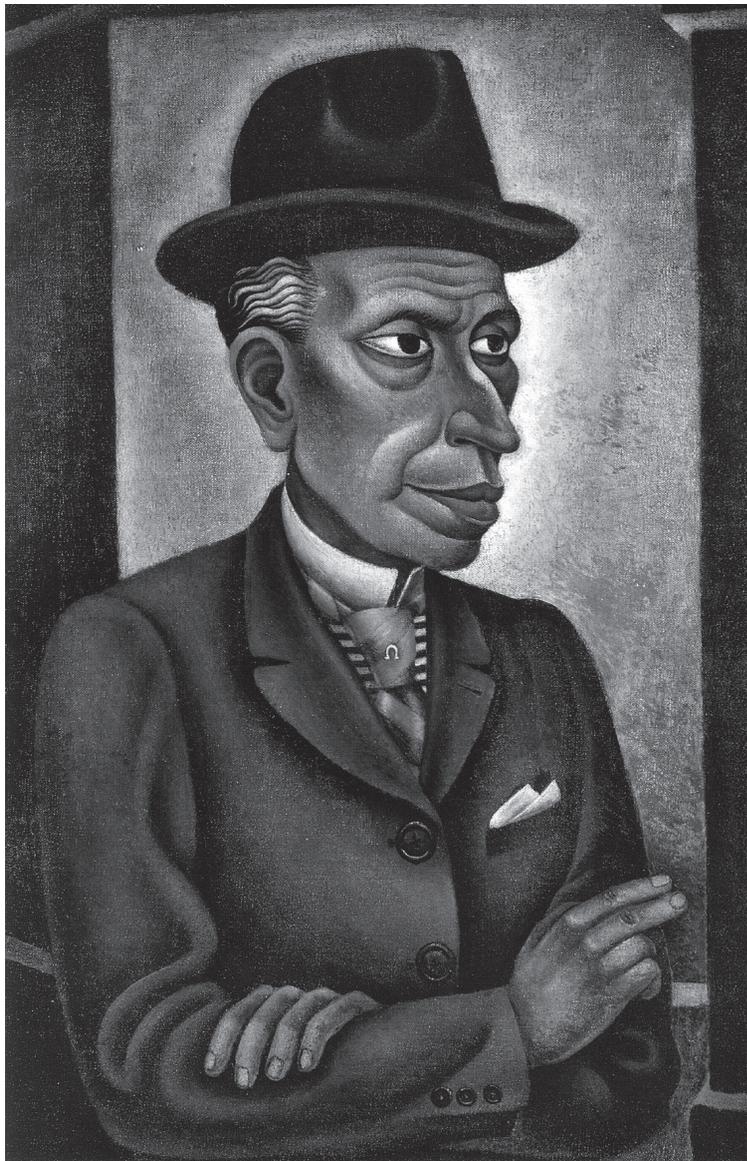
La segunda gran utopía inglesa fue escrita en 1614, un siglo después que la obra de More, y dentro de condiciones administrativas que no habían variado por cuanto a la escasa calidad de la gestión del gobierno. En una época caracterizada por un servicio público no sólo deficiente, sino desempeñado por inexpertos, Francis Bacon formula su utopía como un sinónimo de la progresión tecnológica. Su obra, como la de More, fue impulsada por los todavía fuertes vientos del humanismo, que acogió y dio espacio a la ciencia y la tecnología.¹¹

⁹ Gambier, Henri, *Venise et Ses Doges*, Venise, Ferd. Ongania, Éditeur, 1935, p. 134.

¹⁰ Lane, Frederic, *Venice; a Maritime Republic*, Baltimore, The John Hokins University Press, 1973, cap. VIII.

¹¹ Fernández-Santamaría, J. A., “Estudio preliminar”. Álamos de Barrientos Baltazar, *Aforismos al Tácito español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987 (1614), dos tomos, tomo I, p. XLV.





En efecto, en la *Nueva Atlántida* se enaltece el saber y la técnica: la *Casa de Salomón* proyectada por Bacon tiene como finalidad el conocimiento de las causas y movimientos secretos de las cosas; así como la extensión de los límites del imperio humano para hacer efectivas todas las cosas posibles. En su seno labora una tecnocracia formada por funcionarios a los cuales Bacon ilustra con llamativas denominaciones de las que daremos cuenta más adelante. Configura una administración pública compleja, a pesar de su sencillez aparente, porque la sociedad administrada es una comunidad de conocimiento. Sus funcionarios son productores y proveedores de sabiduría, una casta científica que gobierna a través del saber.

Para satisfacer las necesidades atlánticas, doce ciudadanos navegan hacia el extranjero bajo la bandera de otras naciones –porque los neo-atlantes ocultan la propia– con el propósito de traer libros, resúmenes y modelos para los experimentos.¹² Son los “Mercaderes de la Luz”, entre los cuales los tres que reúnen los experimentos que se encuentran en los libros toman el nom-

bre de “Depredadores”. Tres más agrupan los experimentos sobre las artes mecánicas, las ciencias liberales y las prácticas no incluidas en las artes. Ellos son los “Hombres del Misterio”. Otros tres ensayan nuevos experimentos, según lo juzguen conveniente. Son los “Pioneros” (o “Mineros”). Un trío más cataloga los experimentos de los grupos precedentes, enumerados en títulos y tablas para iluminar la deducción de las observaciones y axiomas derivados de ellos. Los conocen como “Compiladores”. En fin, otra triada examina los experimentos de sus compañeros con el objeto de deducir de su análisis cosas útiles y prácticas para la vida y el conocimiento del hombre, así como para sus obras, la demostración patente de las causas, los medios de adivinación natural y el rápido y claro descubrimiento de las virtudes y partes de los cuerpos. Se le nombra “Donadores” (o “Benefactores”).

Posteriormente ocurre un proceso de “conversación”, pues efectuadas diversas reuniones y consultas para considerar las investigaciones y síntesis realizadas, tres ciudadanos supervisan y dirigen nuevos experimentos desde un punto de vista superior. Ellos son las “Lámparas”. Tres más ejecutan esos experimentos y rinden cuenta a los anteriores. Se les conoce como “Inoculadores”. Al final del proceso, otros tres sintetizan los descubrimientos en observaciones, axiomas y aforismos de mayor alcance. Los titulan “Naturaleza”.

Labores similares se llevan a cabo en *Sinapia* española del siglo XVIII, de la que trataremos después, donde el Estado se convierte en un puro director de la economía, si bien no cede sus deberes políticos,¹³ alcanzando un tono tecnocrático que es visible en otras utopías. El modelo neo-atlántico precede asimismo al ideario de Henri de Saint-Simon, quien confía en las artes, las ciencias y la técnica como base de un Estado tecnocrático gradualmente despolitizado, y menguante, puesto en vías de desaparición. Pero el más asombroso simil tuvo lugar a principio del siglo XX cuando surgió una organización que se asemeja con notoria fidelidad

¹² Bacon, Francis, *New Atlantis*, London, Oxford University Press, 1966 (1614), pp. 296-297.

¹³ Avilés Fernández, Miguel, *Introducción*. Anónimo, *Sinapia: una utopía española del siglo de las luces*, Madrid, Editora Nacional, 1976, p. 45.

a la *Casa de Salomón*:¹⁴ Tecnocracia Inc., una organización en la cual se congregó una pléyade de científicos, académicos y profesionales estadounidenses que destacaban en una diversidad de campos del saber. Su líder, Howard Scott, la definió como una organización de investigación compuesta por científicos, tecnólogos, físicos y bioquímicos, con el objeto de coleccionar y sistematizar datos sobre el funcionamiento físico de los mecanismos sociales en el continente norteamericano, así como la magnitud de sus operaciones en comparación cuantitativa con otras áreas continentales del mundo.¹⁵ Interesante, no cabe duda.

UNA REPÚBLICA ARISTO-DEMOCRÁTICA

En contraste con el desarrollo administrativo menguante de Inglaterra, en el otro lado del Canal de la Mancha la modernización administrativa prosperaba a pesar del oscilante proceso de la formación del Estado francés.

Topía administrativa

A principio del siglo XVII Francia estaba formada por una sociedad de cuerpos, un mundo estamental integrado por el clero, la nobleza y el tercer estado. A los que debemos añadir las compañías de los oficiales del Ejército y las comunidades de negociantes, además de las comunidades territoriales y locales, las villas, los países y los burgos. Todos y cada uno de esos cuerpos ejercitaban la auto-gerencia (*autogérés*), y no sólo privan en esos cuerpos costumbres propias, sino también privilegios y estatutos autónomos. El reino era un conglomerado heteróclito de particularismos, tocando al rey la tarea de dar cohesión al “edificio” social.¹⁶ Lejos estaba todavía el “absolutismo” que dio celebridad al *Ancien Régime*, pues el término mismo lo formuló Chateaubriand en 1797 para denotar al gobierno dotado con poderes ilimitados como fue visible típicamente a partir del reinado de Luis XIV.

Sin embargo, el país se hallaba inmerso en un periodo definible propiamente como “transitorio”. En una etapa consistente en el encadenamiento de fenómenos históricos donde la época temprana de un tipo es, al mismo tiempo, la época tardía del precedente. Por lo tanto, en el siglo XVII Francia vivía un tiempo en el cual la época temprana del Estado representaba, al mismo tiempo, la época tardía del feudalismo.¹⁷ Su rasgo fundamental consistió no tanto en la genealogía del Estado francés, sino en “los comienzos de una nueva estructura” que le dará carácter hasta la época de la Revolución y más allá hacia el presente.¹⁸



¹⁴ Bacon, *op. cit.*, pp. 288 y 296-297.

¹⁵ Scott, Howard, “A Thermodynamic Interpretation of Social Phenomena”, Scott, Howard and others, *Introduction to Technocracy*, New York, Published by Continental Headquarters, Technocracy Inc. 1938 (1936), p. 29.

¹⁶ Barbiche, Bernard, *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, pp. 4-5.

¹⁷ Hintze, *op. cit.*, pp. 298-299.

¹⁸ Poulanzas, Nicos, *Pouvoir politique et classes sociales de l'État capitaliste*, Paris, François Maspero, 1968, p. 169.



Lo dicho explica por qué el absolutismo francés, que llegó a ser emblemático a través de la célebre frase el “Estado soy yo” de Luis XIV, se formó en un proceso peculiar de configuración estatal a partir de la agregación y unión gradual de una diversidad de autarquías. Su historia, por consiguiente, estuvo signada por la alternancia de un proceso continuo de centralización y de retornos autárquicos. El resultado de este proceso histórico explica la firmeza de la centralización francesa por motivos del carácter indómito de esas autarquías, que finalmente cedieron ante un absolutismo donde se profesó un culto a la autoridad real que no tuvo parangón en la historia de Europa occidental.¹⁹ El grado de centralización derivó inmediata y directamente del grado de resistencias feudales que se tuvo que vencer. Una vez alcanzada su apoteosis a finales del siglo XVII, el absolutismo forjado bajo su guía se convirtió en el modelo estatal para otros países.²⁰ Ese movimiento, que ensanchó sus fronteras y extendió su espacio interior, fue lo que produjo una administración centralizada. Este proceso es observable en la labor de los ministros Sully, Richelieu y Colbert, quienes partiendo de un mapa político diverso e inconexo, trabajaron en pro de la centralización.²¹

Utopía

La gran obra de Jean Bodin sobre la república se publicó en 1576, mucho tiempo antes del inicio del periodo referido. En tan relevante texto queda claro que los intentos primarios en pro de constituir al Estado soberano confrontan poderes feudales mayúsculos y que los comisarios de la corona todavía no triunfan sobre los oficiales estamentales.²² El mapa administrativo de Francia había cambiado menos de un siglo después, como se puede observar en un escrito político y administrativo muy singular calificado como utópico por Michel Foucault, a quien se debe su descubrimiento y divulgación. Su autor es Loys de Mayerne Turquet, el libro se titula *La monarquía aristodemocrática* (*La monarchie aristodemocratique*) y fue publicado en 1611.²³ Mas precisamente Foucault lo concibe como “programa-utopía”, y en efecto, la obra entraña un proyecto político que su autor juzga como posible, y como tal lo pone a consideración de los estados generales.

Los tiempos daban espacio al desarrollo de planes de reforma administrativa tan atrevidos como el de Mayerne, cuyo “proyecto” monárquico supera las ideas administrativas reinantes en la Francia de su tiempo. Mayerne proyecta una organización administrativa del Estado con base en el establecimiento de cuatro grandes oficiales, cada uno dedicado a un número igual de ramas mayores en que divide los asuntos públicos: justicia, guerra, finanzas y policía, a las que se reduce todo

¹⁹ Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI Editores, 1980 (1974), pp. 81-82.

²⁰ *Ibid.*, p. 99.

²¹ *Ibid.*, pp. 90-91.

²² Bodin, Jean, *Les six livres de la République*, Germany, Scientia Verlag Aalen, 1970. (Facsimil de la edición de 1583).

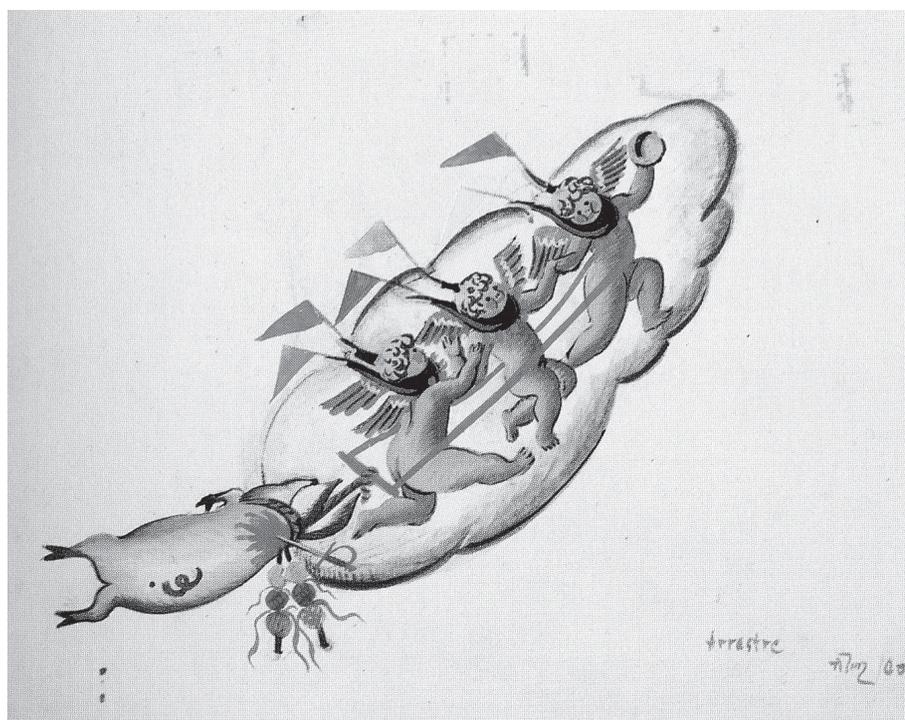
²³ Mayerne Turquet, Loys de, *La monarchie aristodemocratique*, chez Iean Berjon et chez Jean le Bouc, M. DC. XI [1611].

aquello que tiene relación con el gobierno y el manejo (*management*) de los mismos.²⁴ Esos oficiales son el canciller, el condestable, el tesorero, y el conservador y reformador general. Su “plan geométrico de toda la República” tiene como pieza maestra al titular del último cargo referido, el conservador y reformador general, que Mayerne apunta ser de su “invención”, y que en calidad de oficial mayor tiene atribuciones administrativas de alcance territorial pues las dependencias bajo sus autoridad serán establecidas en las provincias. Al mismo tiempo cada rama tendrá una oficina o colegio de administración, entre las cuales se repartirá su trabajo. Pero, si bien la policía es una más de las ramas del Estado, Mayerne la extiende hasta abrazar todo porque le toca promover la caridad, la modestia, la cooperación y la honestidad, asumiendo entonces un papel moral. Además, ella se proyecta dentro de todas las condiciones relativas a la gente, es decir, lo que hacen o emprenden, ensanchándose incluso hacia la justicia, las finanzas y el Ejército. El propósito de la policía es un ser vivo, activo, productivo, pues Mayerne sostiene que el verdadero objeto de la policía es el hombre.²⁵

El proyecto de Mayerne, de acuerdo con la idea de Lamartine, fue una “verdad prematura”.²⁶ El texto adelanta realidades que brotarán un siglo después. Hay que añadir que el escrito es todavía más insólito porque en Francia el desarrollo rápido y precoz de la unidad territorial, la centralización monárquica y la administración, motivaron que la problematización conceptual de la policía no se hiciera según el modo teórico como se realizó en Alemania, donde mucho tiempo después se cultivó incluso como ciencia.²⁷ Se trata, pues, de un texto “muy precoz” que consiste en una especie de “utopía” de lo que los alemanes habrían llamado *Estado de Policía*, pero que antecede cien años los primeros textos germánicos sobre la materia; toda vez que la obra de Mayerne conceptualiza un Estado de policía “no-nato” incluso en Alemania.

Asimismo hay que recalcar la aparición de una primera imagen de administración “utópica” que adelanta el perfil y los rasgos de la moderna forma de gestionar los asuntos públicos. Consiste en un sistema monocrático a cuya cabeza se desempeña un oficial mayor, de quien en cada provincia dependerán cuatro oficinas referentes a la policía, la caridad, el comercio y los dominios, dos dedicadas a las personas y las otras a las cosas.²⁸ La primera es la Oficina de Policía propiamente dicha que tiene a su cargo labores educativas, y que una vez cumplidas por los estudiantes, ella misma les indica la ocupación que desempeñarán en la vida e inmediatamente los inscribirá en un registro de profesiones. La inscripción será de una vez y para siempre, y quienes no opten por anotarse serán excluidos de entre los ciudadanos y se los considerará personas carentes de honor. Esta oficina está a cargo de la vigilancia de los aspectos positivos, activos y productivos de la vida, como los son señaladamente la educación y los oficios.²⁹

La oficina de Caridad procurará a los pobres que están sanos y se les dará un trabajo, o se les obligará a tomarlo. Por cuanto a los pobres que están enfermos y son inválidos, se les brindarán pensiones y otras ayudas. De manera que esta oficina se hará cargo de la salud pública en tiempos de epidemia y contagio,



²⁴ *Ibid*, p. 187.

²⁵ Foucault, Michel (2004), *Sécurité, territoire et population*, Paris, Galimard, 2004, pp. 369-370 y 375.

²⁶ “Las utopías sólo son a menudo verdades prematuras”. Mannheim, Karl, *Ideology and Utopia*, New York. A Harvest Book, sin año de edición, 1936, p. 203.

²⁷ Foucault, *op. cit.*, pp. 325-326.

²⁸ Mayerne, *op. cit.*, p. 207.

²⁹ *Ibid*, p. 208.

así como de un modo continuo y regular. Se ocupará además de lo que hoy conocemos como protección civil, pues procurará remediar los problemas derivados de los accidentes, las inundaciones y todo lo que puede ser causa de empobrecimiento de la población, y que arrastra a las familias a la miseria y la indigencia. Pero su labor no es sólo curativa, sino preventiva.³⁰ En fin, prestará dinero a los pequeños artesanos y labriegos para el ejercicio de su oficio, y de tal modo salvarlos de caer en la usura. Esta oficina tiene relación con los aspectos negativos de la vida, pues además de la personas ya mencionadas, también procurará a los huérfanos y demás desvalidos. Además, Mayerne propone la adopción de los montes de piedad tomando como modelo la experiencia de Italia.

También se proyecta una Oficina de Mercaderes para atender el comercio, regular el mercado y la fabricación, y fomentar el intercambio mercantil. En fin, la Oficina de los Dominios se encargará de vigilar las transacciones sobre los bienes inmuebles para prevenir los abusos, velar por la compra-venta los bienes raíces, cuidar los precios en esas negocios y mantener el registro de las herencias.³¹ Su funciones se extienden a la procuración de las propiedades del rey y el cuidado de los caminos, ríos, edificios públicos y bosques.

Como lo hicimos saber, la utopía de Mayerne anuncia al Estado de policía más de un siglo antes de su aparición. Pero su proyección es más trascendente, pues ofrece un aviso remoto de lo que hoy se conoce como el Estado de bienestar. De modo que su obra se mueve en la realidad de su tiempo, pero adelanta instituciones que serán establecidas posteriormente. Una de ellas es la institución intendencial. Hasta ese entonces la situación territorial reinante era atendida a través de comisarios enviados a dar soluciones específicas a los problemas del reino, como lo narra Jean Bodin. Fue entre 1630-1642 cuando por mano de Richelieu los intendentes fueron establecidos para atender la administración de las provincias, así como los asuntos militares, y posteriormente ellos fueron la base de la reorganización hacendaria.³² Mayerne no está pensando en los comisarios, sino en un oficial mayor con atribuciones territoriales y con cargo permanente; está meditando en lo

que será el intendente. Las oficinas también ya existían en la Francia de Mayerne, pero sólo en el nivel central, pues servían como espacio organizativo para la labor secretarial, y la preparación de los documentos oficiales y su archivo. Y si bien su desarrollo ya era evidente –en 1588 se había expedido un reglamento para dar orden a su trabajo–, en la época de Mayerne las oficinas no tenían funciones especializadas ni atribuciones definidas, como las que él les confiere en su obra.³³

Es posible considerar el escrito de Mayerne como utópico sólo en el sentido que Lamartine da a la voz pues, en efecto, está lleno de verdades que tomarán forma tiempo después. La lectura de la memoria de las municipalidades de Turgot deja asimismo un sabor utópico, que no pasó desapercibido a Luis XVI cuyas apostillas al escrito resumen lo que juzgó como “quimera” (“aquello que se propone a la imaginación como posible o verdadero, no siéndolo”).³⁴

LA CIUDAD DEL SOL

Mayerne publicó su obra una década después de que un clérigo dominico había imaginado una asoleada ciudad, padeciendo entonces un terrible encierro en prisión debido al libre ejercicio de sus ideas. El libro, una de las más célebres utopías, fue realizado por Tommaso Campanella cuando una buena parte de Italia estaba bajo la dominación española.

Topía Administrativa

La *Ciudad del Sol* fue redactada por Campanella en 1602. Como lo adelantamos, entonces se hallaba preso y así estuvo por casi tres décadas. Nativo de Stilo, Calabria (Virreinato de Nápoles), él vivió bajo el gobierno de Felipe II y Felipe III.

La administración de Italia en la época de entre los siglos XVI y XVII fue marcada por la personalidad del primero de los Felipes, quien trascendiendo el conservador pensamiento político español de entonces, innovó técnicas

³⁰ *Ibid*, p. 209.

³¹ *Ibid*, pp. 210-211.

³² Barbiche, *op. cit.*, pp. 383-387.

³³ *Ibid*, p. 124.

³⁴ *Memoire de M. Turgot sur les administrations provinciales*, A Lausanne, 1787. La nota es de García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1981, p. 5.



en la administración imperial.³⁵ La reforma que emprendió en los reinos de Italia contrasta con la escases de los logros que emanan de la experiencia bajo el gobierno aragonés de la península itálica, para entonces muy limitado ante los inmensos e inéditos problemas que allí existían; toda vez que ese régimen sólo había servido a los intereses comerciales de Cataluña.³⁶ De hecho, el Consejo de Aragón se había convertido en un mero intermediario entre el rey de España y los gobernantes locales de Valencia y las Baleares, así como de los dominios españoles en Sicilia, Cerdeña, Nápoles y Milán. Felipe II cesó la continuación de ese gobierno y optó por no ampliar las competencias del Consejo de Aragón no sólo por estar comprometido con los intereses catalanes, sino también porque el presidente y los cinco consejeros nunca fueron castellanos, sino aragoneses, valencianos y catalanes. De aquí la creación de un organismo nuevo para regir aquellos dominios italianos, ahora integrado por consejeros castellanos. De manera que el novísimo Supremo Consejo de Italia fue establecido en 1558 y formado por seis regentes, todos ellos letrados, al mismo tiempo de que cada una de las provincias fue gobernada directamente por un regente español y otro local. Por su parte, despojado de la administración de Italia, el Consejo de Aragón sólo conservó la administración de Aragón y Cataluña, y preservó de tal modo la añosa unidad medieval formada con Castilla.

³⁵ Las cualidades administrativas de Felipe fueron debidamente aquilatadas por von Ranke, de quien dice que gozaba de atender al detalle todos los asuntos que le llegaban a través de una copiosa correspondencia. Ranke, Leopold von, *Grandes figuras de la historia*, México, Biografías Ganesa, 1954, pp. 186-187.

³⁶ Koenigsberger, Helmut, *La práctica del Imperio*, Madrid, Revista de Occidente, 1975. Prólogo de J.M. Batista i Roca, p. 67.

Como era usual entonces, además de sus funciones como tribunal, el Consejo supervisaba la administración de Italia en materia de finanzas, comercio y aduanas. Con esa potestad nombraba a los oficiales civiles y militares, y otorgaba la concesión de privilegios, títulos y beneficios. Por su parte, los regentes se ocupaban de la redacción de órdenes reales y la preparación de leyes que transmitían a los virreyes para la gestión más al detalle de los dominios italianos. El nuevo Consejo permitió que el gobierno cotidiano de las provincias estuviera al alcance del rey, quien procuraba supervisar todos los aspectos de su administración pública, algo que fue difícil con el Consejo de Aragón. Dato muy importante es que, por medio de esa estrategia, la organización del Consejo se desarrolló más en su aspecto administrativo, que en el judicial, avanzando por la línea de la administración pública moderna que finalmente se separó de las tareas jurisdiccionales.³⁷ Hay que añadir que hacia el final del reinado de Felipe II fue creado el cargo de Conservador General del Patrimonio de Italia para atender un inmenso caudal de información y hacerlo asequible a los consejeros. Con el paso del tiempo, sus atribuciones aumentaron hasta llegar a abarcar la supervisión de la administración financiera de las tres provincias italianas.

La creación del Consejo de Italia fue una innovación radical y trascendente por tratarse de la modernización administrativa del imperio: “los poderes de que se le había dotado, el carácter de las funciones que debía cumplir, manifestaban un cambio revolucionario de la concepción del papel del gobierno central en un imperio internacional”.³⁸ La reforma fue tan relevante que, desde los días de la Roma imperial, gobierno alguno en Europa estaba tan bien informado sobre sus dependencias ni era capaz de supervisar a la administración pública tan cercana y detalladamente. Se trató, en suma, de la clausura del imperio internacional y la emergencia del Estado-Imperio.

Utopía

El escrito de Campanella fue preparado, entonces, cuando en Italia se ensayaba un exitoso proceso de modernización de la administración pública imperial. No sabemos si algún

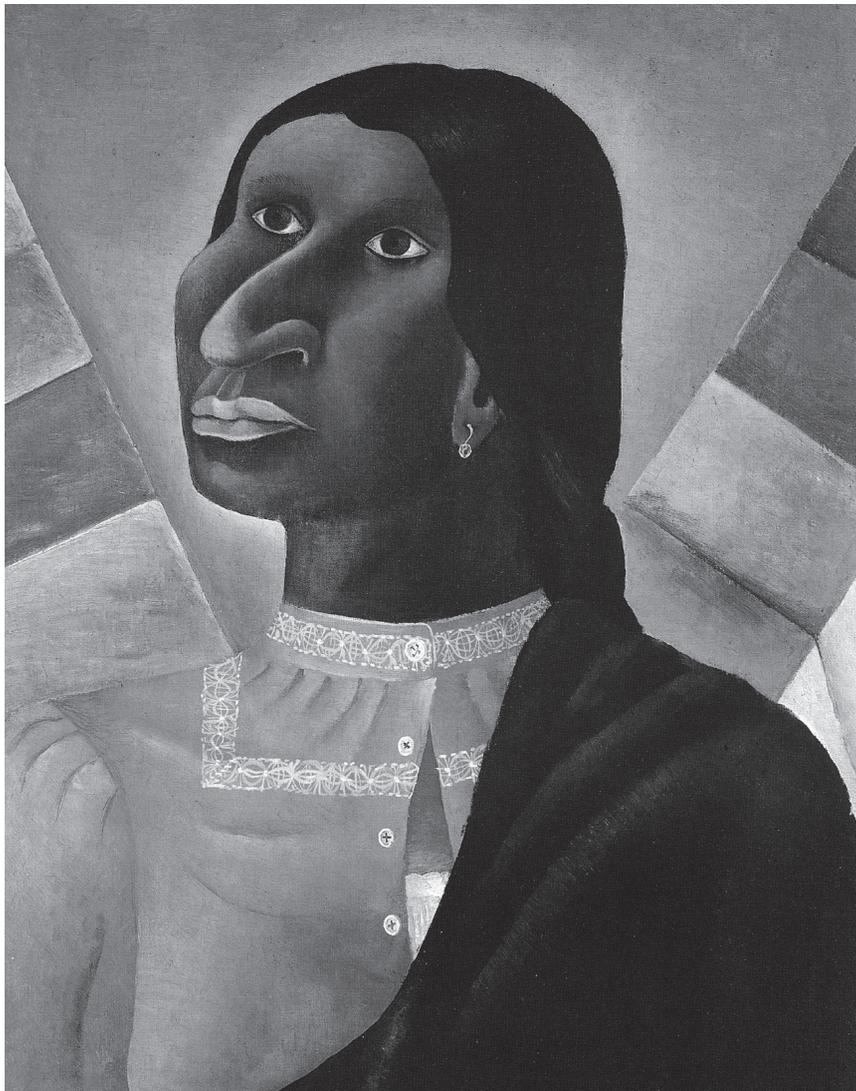
eco llegó a los oídos del dominico, pero es obvio que su proyecto marcha en vías similares de desarrollo administrativo sin que existiese parentesco alguno. La Ciudad del Sol es una formación donde, en contraste con el mundo feudal agonizante, se organiza un régimen centralizado similar al establecido en Italia por Felipe II. En esa ciudad, la fuerza, el conocimiento y la vida social funcionan con unidad de mando, jerarquía, responsabilidad y autoridad. Tommaso Campanella proyecta un gobierno utópico con base en un cargo superior dado a un sacerdote, al cual se denomina “Sol” (o “Metafísico”). Es la suprema autoridad, tanto en los asuntos espirituales como en los temporales, y en toda materia tiene la decisión definitiva. Está asistido por tres “Príncipes” dotados con el mismo rango denominados ornamentalmente como “Pon”, “Sin” y “Mor”, cada cual representando al Poder, la Sabiduría y el Amor. El Metafísico acuerda las negociaciones públicas con ellos, quienes jamás resuelven nada sin consultarlo. Los cuatro deciden los asuntos, si bien todos se inclinan por lo que el Metafísico sugiere, que goza de voto de calidad.³⁹ El acuerdo de los subordinados con los superiores es una medida de gestión que Campanella comparte con Mayerne.

El Poder procura las materias de la guerra, la paz y el arte militar, de modo que en ellas es la autoridad superior aunque siempre subordinado al Sol. Están a su cargo los asuntos relativos a la jerarquía militar, tropas, municiones, fortificaciones y planes de guerra. La Sabiduría, que representa a la comunidad científica, está a cargo de las ciencias y sus cultivadores, así como de los médicos y los maestros en las artes liberales y mecánicas. Ellos forman un cuerpo consultivo de magistrados integrado por un astrólogo, un cosmógrafo, un geómetra, un lógico, un retórico, un gramático, un médico, un físico, un político y un moralista. Todos trabajan consultando un único libro donde están compendiadas todas las ciencias. Sobre los muros de la ciudad, tanto por dentro como por fuera, se ha mandado pintar imágenes de todas las ciencias. En fin, corre a cargo del Amor la política social, es decir, lo relativo al cuidado de la reproducción humana teniendo en la mira que la descendencia sea lo mejor posible. Asimismo, cuida de la educación de los jóvenes, la medicina y la farmacia. Sus

³⁷ *Ibid*, pp. 70-71.

³⁸ *Ibid*, p. 81.

³⁹ Campanella, Tommaso (1602), *La città del sole*, Torino, Giulio Einaudi, Editore, 1941. Testo italiano e testo latino a cura di Norberto Bobbio. pp. 59-60 y 43-44.



deberes se extienden a la siembra y la recolección de los frutos y cereales, así como la alimentación. Aún más, sus atribuciones se ensanchan hacia las cosas relativas al vestido, la comida y la fecundación.

En la Ciudad del Sol se instituye un servicio civil basado en la sabiduría y el mérito. Su sociedad está integrada por personas que no necesitan intercambiar cosa alguna porque todo lo reciben de la comunidad, toda vez que existen funcionarios (“oficiales”) celosos de su deber que procuran su relación fraternal y que persona alguna cometa atropellos con los demás. Consiste en un servicio público donde hay un oficial que vela por cada una de las clases de virtud, a saber: Liberalidad, Magnanimidad, Fortaleza, Justicia criminal y civil, Diligencia, Verdad, Beneficiencia, Gratitude, Misericordia y otras más.⁴⁰ La formación de cada uno de estos funcionarios es temprana, pues para cada uno de los mencionados materias se elige desde una edad temprana que se mostró inclinada por la virtud del caso cuando cursó sus estudios. Destaca igualmente que existe la estabilidad de cargo merced al desarrollo de una carrera, si bien todos los oficiales pueden ser removidos según la voluntad del pueblo. Sólo existe la salvedad de los cuatro primeros oficiales que tienen carácter vitalicio, a no ser que ellos mismos después de consultarlo entre sí, cedan su cargo, a quien sabe más del arte del gobierno; lo que se patentiza incluso en el caso del Sol cuando se encuentra a quien sepa más que él y sea más apto para el gobierno.

El proyecto administrativo de Campanella evoca también al Estado de policía y hoy mismo al Estado de bienestar que procura el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y cuida la prosperidad de la sociedad. Se trata de una administración activa, del tipo que muchos años después retrató un paisano de Campanella quien decía de la administración, es la ciencia de la acción social positiva y directa del Estado.⁴¹ Y si bien aquí hacemos su paragón con la obra del clérigo italiano, ese concepto trascendental de los estudios administrativos se pueden acreditar a todas las utopías, pues en la mayoría de ellas se patentiza la confianza en un gobierno activo, más que en la iniciativa de los particulares. Salvo en el caso de la obra de Saint-Simon, en las utopías no existe la llamada iniciativa privada o su papel es secundario.

⁴⁰ *Ibid*, pp. 63 y 65-66.

⁴¹ Ferraris, Carlo F. (1878), *Scienza dell'ammnistrazione, critica del socialismo scientifico e teoria del dicentramiento*, Torino, Claudina, 2007, pp. 31-34.



LA ILUSTRACIÓN Y SINAPIA

Más de siglo y medio después de la publicación del libro de Mayerne, en España es escrita una utopía que también propone un régimen aristodemocrático, además de ser monárquico a la vez que republicano. Consiste, pues, de una doble mezcla donde se proyecta una república monárquica, y al mismo tiempo aristocrática y democrática. Es *Sinapia*.

Topía Administrativa

El siglo XVIII fue un tiempo de reforma administrativa en España en los más diversos órdenes, pero destacando la organización central que regía al extenso imperio. En su centro se instituyó la Secretaría de Estado, que debido a la entronización de la Casa de Borbón estuvo sometida a la influencia francesa a todo lo largo de esa centuria, cuando se estaba configurando la moderna administración pública de España. Efectivamente, desde principio de ese siglo en Francia existían cuatro Secretarías: Negocios Extranjeros; Marina y Colonias; Guerra y Casa Real y Asuntos Eclesiásticos, además del Contralor General a cuyo cargo estaba la hacienda pública. En España, por su parte, en 1700 se había establecido una Secretaría del Despacho Universal que se desdobló en 1705 en las Secretarías de Guerra y de Hacienda. Un paso decisivo en ese camino fue dado a finales de 1714 cuando se estableció un sistema gubernamental diversificado e integral, cuyos componentes eran el Ministerio de Estado, y las Secretarías de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra; Indias y Marina, así como el Veedor General. Como es notorio, se había asumido cabalmente el modelo francés. En 1787 —época en la cual se escribe *Sinapia*—, el esquema administrativo ideado por Carlos III ha culminado en su maduración comprendiendo las Secretarías de Estado; Marina; Gracia y Justicia; Indias (eran

dos Secretarías); Hacienda; y Guerra.⁴² La relación precedente evidencia ensayos de centralización en un país donde, como lo afirmó Ortega y Gasset para el presente, ocurren en una “España invertebrada”.⁴³

En esa época las prácticas y las doctrinas de la policía tuvieron un intenso desarrollo y, al mismo tiempo, las instituciones del fomento fueron desenvueltas tempranamente. La formación de la administración interior tuvo dos vías: una, integrada alrededor de la categoría *gobernación*, encarnada en instituciones administrativas centralizadas; otra, desarrollada en torno a las prácticas del fomento. Ambas, empero, estuvieron íntimamente relacionadas. En 1669 fue creada la Junta General de Comercio, longeva institución administrativa cuyo período de vida se prolongó hasta 1832. Posteriormente, en 1797, nació la Dirección de Fomento, un establecimiento dirigido al desarrollo general del Reino, pero que tuvo menos suerte que la citada Junta y desapareció al año siguiente. Otro ensayo interesante fue la creación del Departamento del Fomento General del reino y de Balanza del Comercio dentro del Ministerio de Hacienda, cuyas funciones consistían en dos grandes grupos de responsabilidades: población, riqueza territorial y censo demográfico; y balanza de comercio. Los frutos de esta institución, como los de las precedentes, fueron más bien modestos, motivo por lo cual en 1824 se estableció la Junta de Fomento de la Riqueza del Reino que puede considerarse mucho más exitosa y que fue la culminación del proceso referido. Entre los requisitos para formar parte de la Junta, se exigía que quienes la integraran fueran iniciados en el conocimiento

⁴² “Decreto de enero 18 de 1717. Competencias de la Secretaría de Justicia, Gobierno Político y Hacienda”. Escudero, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, cuatro tomos, tomo IV, pp. 309-310.

⁴³ Ortega y Gasset, José, *España invertebrada*, Madrid, Revista de Occidente, 1948.



de las artes, las manufacturas y el comercio.⁴⁴ Esto último no debemos olvidarlo cuando examinemos el pensamiento utópico de Saint-Simon.

Utopía

Sinapia es un texto anónimo preparado en el último cuarto del siglo XVIII, que se presume nació de la mano del conde de Campomanes. Dentro de sus páginas el gobierno de Sinapia consiste en un sistema *sui generis* en el cual el “monarca son las leyes”, la nobleza los magistrados y el pueblo las familias; cuya figura piramidal tiene como base al pueblo, como cuerpo a los magistrado, y como cima a un príncipe. Su administración patriarcal no es menos peculiar, pues los magistrados son padres de familia, de barrio, de villas, de ciudad y de provincia, a los cuales el anónimo autor añade a los senadores y al príncipe.⁴⁵ Todos en conjunto se llaman *PE*, es decir, “padre”, merced a que deben mostrar serlo por cariño, vigilancia y ejemplo.

Los “padres de familia” son magistrados naturales “dados por Dios” y no son elegidos por los hombres. Su jurisdicción es ejercida en la familia donde mandan absolutamente y pueden castigar con prisión, ayuno o azotes. Su atribución es guardar y hacer guardar las leyes sinapienses, así como favorecer a la república con buenos ciudadanos. Crían a los hijos y los instruyen en la agricultura y las leyes, además de iniciarlos en la obediencia a los superiores y el apego a la vida común. Los padres de familia están sujetos al padre de barrio quien ejercita su jurisdicción sobre su barrio o cuartel, cuidando de proveerlos

de lo necesario, repartir el trabajo diariamente, y llegado el caso, también castigarlos del modo referido. Él procura que las familias tengan el número adecuado de integrantes para prevenir su exceso, toda vez que recoge los frutos del trabajo y la industria de las familias.

Existen “padres de villa” en número de cuatro, formando un consejo, que gobiernan las casas comunes y tienen jurisdicción criminal en causas de esclavitud temporal en primera instancia. Ellos pueden castigar a los padres de barrio de la forma arriba mencionada. Cada uno tiene atribuciones específicas. El primero, propiamente “padre de villa”, preside en el consejo y tiene jurisdicción directiva sobre los otros tres, además de fungir como capitán en caso de guerra. Él preside en las funciones públicas, realiza un *tour* anual por el país para evaluar su estado, expide los pasaportes y concede los bagajes. Del mismo modo, procura el alojamiento de los viandantes y las postas. El segundo, “padre de la salud”, cuida de la sanidad, los alimentos, las casas y el territorio, así como el hospital, médicos y medicinas, y previene las epidemias. El tercero, “padre de la vida”, provee a la villa de los alimentos, vestidos y alhajas, y suministra los materiales para los edificios y cuida de su conservación. El cuarto, “padre del trabajo”, ocupa “un cargo de la mayor importancia” para el cual debe dominar la agricultura y las artes, pues dispone lo que se sembrará, plantará, cortará, criará y fabricará. Cuida de los materiales y los instrumentos necesarios para el trabajo, los caminos, presas, acequias, norias, minas, carbón, pesca y caza. Su responsabilidad incluye las fábricas de papel, vidrio, metales, barro, cal, así como de los trabajos en que se emplean los esclavos públicos, pues como lo notamos arriba en Sinapia hay esclavitud.⁴⁶

⁴⁴ Molas Ribalta, Pedro, “De la Junta de Comercio al Ministerio de Fomento”, *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, pp.529-556.

⁴⁵ Anónimo, *op. cit.*, pp. 86-91.

⁴⁶ Asombroso e incomprensivo por tratarse de un escrito del Siglo de las Luces, el anónimo autor establece una esclavitud en Sinapia de tres clases: por compra, como botín de guerra o como castigo. *Ibid.*, pp. 130-131.

Los “padres de ciudad” también son cuatro, cuidan su partido y tienen jurisdicción sobre los padres de villa, a quienes dan órdenes, y pueden juzgar sobre las causas de muerte o esclavitud perpetua. Ellos forman el ayuntamiento. Los “padres de metrópoli” son siete: el gobernador –padre por excelencia de la metrópoli– y dos padres de cada especie de las antes referidas, y que juntos forman el consejo de la provincia. Dan sus órdenes y tienen jurisdicción sobre los padres de las ciudades, así como en apelaciones en causas de muerte. Visitan y cuidan de la provincia en general. En fin, los “padres de Sinapia” son quienes integran al senado, según esta distribución: tres de cada especie con las ocupaciones referidas. Ellos cuidan del “bien de la república” y dan las órdenes a los padres de metrópolis, además de estar facultados para juzgar en tercera instancia las causas de muerte, destierro o esclavitud perpetua. Debemos hacer notar que del último al primer nivel en esta paternal jerarquía existe una escalonada rendición de cuentas al superior, pues de arriba hacia abajo existe la delegación ejecutiva de tareas.

En fin, el príncipe, o sinapo, es la cabeza del senado y tiene jurisdicción económica sobre sus integrantes. Ambos están a cargo de la formulación de las leyes, y disponen el envío y recepción de las embajadas. Es “centinela sobre todos los magistrados” para que cumplan con su obligación, y cuando incumplen los hace juzgar y castigar. Junto con el gran concilio de la nación, el sinapo determina la guerra, la paz y las alianzas, naturaliza a los extranjeros, libera a los esclavos, asigna los honores y redistribuye la población en colonias. Él provee todos los cargos y envía visitantes a las provincias.

Como buena utopía, el orden administrativo es medular en la composición de Sinapia. Este orden jerárquico, responsable, rendidor de cuentas, eficaz y altamente racional, era en todo caso la aspiración del Estado absolutista y que, según el anónimo autor, en España no existe. Sinapia es la antípoda de Hispania, pues ella no es invertebrada debido a una juiciosa combinación de jerarquía y centralización que suprime todos los particularismos.⁴⁷ Como otros textos utópicos Sinapia rinde honores al Estado de bienestar, pues como es observable, su arreglada organización representa un organigrama que produciría la admiración de

los expertos en organización y métodos de los años de 1960, y de hoy en día.

EL GOBIERNO UTÓPICO DEL SISTEMA INDUSTRIAL

Entre los pensadores sociales del principios del siglo XIX, Henri de Saint-Simon fue quien hizo la exploración más completa y sistemática de la administración pública bajo esa perspectiva utópica. En su obra *El sistema Industrial* (1821) se ocupó de resaltar el papel provechoso que tal administración jugaría en una nueva sociedad a partir de los procesos industriales, cuya guía estaría a cargo de artistas, banqueros e industriales en general. Su labor se realiza en la Francia heredada por Napoleón Bonaparte.

Topía Administrativa

Durante los gobiernos napoleónicos (1899-1915) la administración pública sufrió modificaciones trascendentales. Una de las primeras reformas fue la conversión de los comisarios del Directorio, en comisarios supervisores de los departamentos y de las autoridades locales, continuando de tal modo el ancestral proceso de centralización del que tratamos páginas arriba. Pero con Napoleón, al extinguirse los últimos comisarios, al frente de cada departamento fue nombrado un prefecto asistido por un subprefecto. Y con la mira de fortalecer más aún esa centralización ya no se nombraron vecinos para ocupar los cargos locales. De modo que ella fue también cuna de la recreación del funcionariado emblemático de la Francia de antaño, el intendente, resucitado como el prefecto en la administración pública moderna cuyo ancestro inmediato fue el comisario de la Revolución.

Todo estaba dispuesto para que el gobierno pudiera dirigirse fácilmente desde el centro y que Napoleón se convirtiera en el Director del nuevo aparato,⁴⁸ quien además corrigió los proyectos de organización territorial de los líderes revolucionarios para establecer un novedoso régimen local que permanece en lo esencial hasta el presente.⁴⁹ Pero una

⁴⁷ *Ibid*, p. 134.

⁴⁸ Schmitt, Karl, *La dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968 (1964), pp. 216-217.

⁴⁹ García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus Ediciones, 1981, p. 51.

llana restauración de los intendentes hubiese despertado sospechas sobre su lealtad a la Revolución, pues ese servidor público personificó una de las instituciones típicas de la antigua monarquía. Tal fue el motivo por el cual se adoptó la figura del prefecto romano como modelo del nuevo funcionario. Por su parte, en el ámbito central el emperador estaba asistido por ministros que se desempeñaban como agentes de ejecución del gobierno, que actúan en su nombre, administran directamente y en detalle, y son el primer nexo del conjunto de la administración y los primeros agentes de la misma. Durante el imperio se establecieron los ministros del Interior, de las Manufacturas y Comercio, del Tesoro Público, de Finanzas, de la Guerra, de la Marina, de la Policía General, de Cultos, y de Relaciones Exteriores, además del Gran Jefe Ministro de Justicia. Esta fue la administración pública napoleónica.

Utopía

Aquellas reformas fueron incluso el caldo de cultivo de la ciencia de la administración pública mundialmente considerada, pero la cual no produjo inspiración alguna en la inquieta mente de Saint-Simon. Él puso sus ojos en un diseño de administración del Estado radicalmente diverso a la existente en sus días, en el que la función estatal disminuía mientras las experiencias exitosas en la industria se ensanchaban.⁵⁰ Para facilitar el establecimiento de una administración pública de tipo industrial, Saint-Simon formuló un proyecto de administración pública titulado “Medidas a tomar para terminar la Revolución”.

Su plan prevé que las autoridades competentes decreten una transformación radical de la administración pública, cuyo eje es la muda del sistema ministerial.⁵¹ El cambio comienza con el Ministerio de Finanzas cuya titularidad recaerá en un ciudadano que haya sido industrial de profesión cuando menos por dos años consecutivos. Asimismo se creará un Consejo de Industriales, es decir, una Cámara de la Industria que dependerá del Ministerio y será integrado por 25 personas. El Ministro de Fi-

nanzas será parte del mismo y fungirá como su presidente. La Cámara tendrá una organización muy interesante, pues operará como un consejo representativo de la industria considerada en un sentido amplio. En principio estará compuesta por los cuatro agricultores que posean la mayor extensión de terreno cultivado en el país, así como por los dos comerciantes dotados con el mayor volumen de negocios mercantiles y por los dos fabricantes que en sus giros den empleo al mayor número de obreros. En fin, también estarían incorporados los cuatro banqueros que gocen del mayor crédito. Este consejo primigenio tendría el derecho de nombrar a los doce miembros restantes, elegidos entre los industriales en la siguiente proporción: seis agricultores, dos comerciantes, dos fabricantes y dos banqueros. Se trata de un cuerpo plutocrático cuando menos por su mitad, sin descontar que la segunda ola de industriales designados sería seguramente del mismo tenor que la primera. La Cámara se reunirá una vez al año, previa convocatoria del Ministro de Finanzas, quien someterá a su consideración el proyecto de presupuesto elaborado en su oficina, y aquella lo discutirá, examinará y aprobará luego de hacer las modificaciones del caso. El resto de los ministros tendría derecho de asistir a las sesiones y tomar parte en las discusiones, pero sin voto. Saint-Simon no olvidó a los pobres y proyectó que el primer artículo del presupuesto tuviera por objeto garantizar la existencia de los proletarios, “procurando trabajo a los válidos y ayuda a los inválidos”.

También la política se “industrializará”, pues el Ministerio del Interior sería ocupado por un ciudadano que haya sido industrial de profesión, pero en contraste de su colega anterior, lo sería por seis años consecutivos. Se creará un Consejo dependiente del Ministerio del Interior cuyo titular será miembro del mismo y lo presidirá. Su configuración sería de 25 integrantes: en primer lugar incorporaría a siete agricultores, tres fabricantes y tres comerciantes. En segundo lugar, a dos físicos, tres químicos y tres fisiólogos, todos ellos miembros de la Academia de Ciencias, así como a tres ingenieros de caminos y puentes. Todos sus miembros, salvo el ministro, serán nombrados por la omnipotente Cámara de la Industria. El consejo, que se reuniría dos veces al año bajo la convocatoria de su titular, lo haría la primera vez para discutir y aprobar el proyecto de presupuesto del Ministerio. La segunda vez para aprobar la utilización de las

⁵⁰ Saint-Simon, Henri de, “De la organización social”, Ionescu, Ghita, *El pensamiento político de Saint-Simon*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983 (1976), pp. 241-247.

⁵¹ Saint-Simon, Henri de, *El sistema industrial*, Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo, 1975 (1821), pp. 68-69.

sumas que fueran aprobadas al Ministerio en el presupuesto general. La segunda cámara tiene un perfil tecnocrático que recuerda la Casa de Salomón pensada por Bacon.

Por su parte, el Ministerio de Marina sería ocupado por un ciudadano que hubiera habitado un puerto marítimo durante 20 años, y haber dirigido una empresa comercial dedicada a la fabricación de armamentos, por lo menos desde diez años atrás. Habría un Consejo Marítimo formado por 13 miembros: un diputado de Dunkerque, dos del Havre, uno de Saint-Malo, dos de Nantes, uno de La Rochelle, dos de Burdeos, uno de Bayona, dos de Marsella y el ministro, que lo presidirá.

El plan sansimoniano es la imagen ideal de un gobierno empresarial integrado por los industriales —y algunos científicos—, que en un sentido amplio, en esa época comprendía fabricantes, banqueros, agricultores y comerciantes. Es un gobierno de personajes prósperos, acaudalados y socialmente eminentes. La economía y la política pasarán de este modo a manos de los gestores de las cosas, dejando en el olvido el gobierno de los hombres.

El contraste del mundo real de la *topía* y el mundo ideal de la *utopía* nos ha permitido observar el traslape de dos espacios del pensamiento administrativo, donde los procesos de gobierno reales e imaginarios se asemejan más de lo que se supone. Y da constancia de que el ideario utópico nace de mentes tan realistas, como ocurre en cualquier otro escrito administrativo. Quizá por esto el síndrome de la utopía perseguirá a todo reformador del Estado, es decir, reformador de su constitución y su administración; como ocurrió con Rousseau quien consciente de este problema anotó en su proyecto de reforma gubernamental de Polonia que por principio se alejaría de los “proyectos quiméricos”. Y sin embargo, en su capítulo XIII formula un

proyecto de carrera administrativa que recuerda fielmente el ideario utópico.⁵² Incluso Maquiavelo, quien en el capítulo XV de *El Príncipe* también declaró que se apartaría de los regímenes imaginarios, apegándose a los que realmente lo son, cuando a solicitud papal preparó el proyecto de la reforma del Estado en Florencia pecó de utopía.⁵³

Fuentes

- Anónimo, *Sinapia: una utopía española del siglo de las luces*, Madrid, Editora Nacional, 1976.
- Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI Editores, 1980 (1974).
- Avilés Fernández, Miguel, *Introducción*. Anónimo, *Sinapia: una utopía española del siglo de las luces*, Madrid, Editora Nacional, 1976.
- Bacon, Francis, *New Atlantis*, London, Oxford University Press, 1966 (1614).
- Barbiche, Bernard, *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, Paris, Preses Universitaires de France, 2001.
- Barker, Ernest, *The Development of Public Services in Western Europe: 1660-1930*, London, Oxford University Press, 1945.
- Bodin, Jean, *Les six livres de la République*, Germany, Scientia Verlag Aalen, 1970 (Facsimil de la edición de 1583).
- Campanella, Tommaso (1602), *La città del sole*, Torino, Giulio Einaudi, Editore, 1941.

⁵² Rousseau, Jean-Jacques, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, Paris, Éditions Garnier Frères, 1962, pp. 355 y 399-407.

⁵³ Machiavelli, Nicolás, *Il príncipe*. En: *Il príncipe e altri scritti minori*. Milano, Ulrico Hoepli, 1916, p. 90. Y *Discorso sopra il reformare lo Stato di Firenze* (escrita en 1519) [misma edición], pp. 253-275. Fue Raúl Cardiel Reyes quien, en la edición en español de esta última obra, observó que Maquiavelo “creía todavía en utopías” a pesar de su temperamento realista. Cardiel Reyes, *Estudio preliminar*. Maquiavelo, Nicolás, *Escritos políticos y vida de Catruccio Castracani*, México, Seminario de Cultura Mexicana, 1991, p. 152.



- Testo italiano e testo latino a cura di Norberto Bobbio.
- Cardiel Reyes, Raúl, Estudio introductorio. Maquiavelo, Nicolás, *Escritos políticos y vida de Catruccio Castracani*, México, Seminario de Cultura Mexicana, 1991.
 - “Decreto de enero 18 de 1717. Competencias de la Secretaría de Justicia, Gobierno Político y Hacienda”. Escudero, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, cuatro tomos, tomo IV.
 - Erasmus, Desiderio, *The Education of a Christian Prince*, New York, W. W. Norton & Company, 1964 (1936).
 - Fernández-Santamaría, J. A., *Estudio preliminar*. Alamos de Barrientos Baltazar, *Aforismos al Tácito español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987 (1614), dos tomos.
 - Ferraris, Carlo F., *Scienza dell'amministrazione, critica del socialismo scientifico e teoria del decentramento*, Torino, Claudina, 2007 (1878).
 - Foucault, Michel (2004), *Sécurité, territoire et population*, Paris, Galimard, 2004.
 - Gambier, Henri, *Venise et ses doges*, Venise, Ferd. Ongania, Éditeur, 1935.
 - García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1981.
 - Haskins, C. H., “England and Sicily in the twelfth century”, *The English History Review*, vol. 26, núm. 103, 1911, pp. 433-447.
 - Hintze, Otto, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.
 - Koenigsberger, Helmut, *La práctica del Imperio*, Madrid, Revista de Occidente, 1975. Prólogo de J.M. Batista i Roca.
 - Lane, Frederic, *Venice: a Maritime Republic*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1973.
 - Machiavelli, Nicolò, *Il príncipe*. En: *Il príncipe e altri scritti minori*. Milano, Ulrico Hoepli, 1916 (1513).
 - _____ *Discorso sopra il refomare lo Stato di Firenze* (1519) [edición anterior].
 - Mannheim, Karl, *Ideology and Utopia*, New York. A Harvest Book, sin año de edición, 1936.
 - Mayerne Turquet, Loys de, *La monarchie aristodemocratique*, chez Iean Berjon et chez Jean le Bouc, M. DC. XI [1611].
 - Meinecke, Friedrich, *La Idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1997 (1935).
 - Molas Ribalta, Pedro, “De la Junta de Comercio al Ministerio de Fomento”, *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983.
 - More, Thomas, *Utopia*, London, Dent and Sons LTD, 1935 (1516).
 - Ortega y Gasset, José, *España invertebrada*, Madrid, Revista de Occidente, 1948.
 - Poole, Reginald, *The Exchequer in the Twelfth Century*, Oxford, The Clarendon Press, 1912.
 - Poulanzas, Nicos, *Pouvoir politique et classes sociales de l'État capitaliste*, París, François Maspero, 1968.
 - Ranke, Leopold von, *Grandes figuras de la historia*, México, Biografías Ganesa, 1954.
 - Rousseau, Jean-Jacques, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, Paris, Éditions Garnier Frères, 1962.
 - Saint-Simon, Henri de, *El sistema industrial*, Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo, 1975 (1821)
 - Saint-Simon, Henri de, “De la organización social”. Ionescu, Ghita, *El pensamiento político de Saint-Simon*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983 (1976).
 - Schmitt, Karl, *La dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968 (1964).
 - Scott, Howard, “A Thermodynamic Interpretation of Social Phenomena”. Scott, Howard and others, *Introduction to Technocracy*, New York, Published by Continental Headquarters, Technocracy Inc. 1938 (1936).

